

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL  
FACULDADE DOCTUM DE JOÃO MONLEVADE**

**MATHEUS FONSECA BELLINI DOS SANTOS**

**A EFETIVIDADE DA TUTELA COLETIVA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E UMA  
PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DA INSTITUIÇÃO**

**João Monlevade  
2017**

**MATHEUS FONSECA BELLINI DOS SANTOS  
FACULDADE DOCTUM DE JOÃO MONLEVADE**

**A EFICIÊNCIA DA TUTELA COLETIVA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E UMA  
PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DA INSTITUIÇÃO**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito da  
Faculdade Doctum de João Monlevade,  
como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Direito .**

**Área de Concentração: Direito Coletivo**

**Prof. Orientador: MSc Ítalo Moreira  
Reis**

**João Monlevade  
2017**



**FACULDADE DOCTUM DE JOÃO MONLEVADE**

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: A TUTELA COLETIVA DE DIREITOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E UMA PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DA INSTITUIÇÃO, elaborado pelo aluno MATHEUS FONSECA BELLINI DOS SANTOS foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de Direito da Faculdade Doctum de João Monlevade, como requisito parcial da obtenção do título de

**BACHAREL EM DIREITO.**

João Monlevade, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2017

---

Ítalo Moreira Reis  
Prof. Orientador

---

Prof. Examinador 1

---

Prof. Examinador 2

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus familiares pelo apoio incondicional e dedicação durante toda a jornada, por sempre acreditarem em mim e ser a base de tudo.

Ao Professor orientador Ítalo Moreira Reis pela paciência, atenção e serenidade em que ajudou a conduzir o presente trabalho.

À Professora Renata Martins de Souza por ser a primeira a acender a curiosidade sobre o tema e por sempre estar presente nos momentos necessários.

A todos que compõem o quadro de profissionais do Curso Direito da Faculdade Doctum de João Monlevade que foram a parte fundamental dessa conquista.

Aos servidores e Promotores do Ministério Público na cidade de João Monlevade, por terem sido essenciais ao desenvolvimento dessa pesquisa.

À colega Fátima Gonçalves pelos anos de ensinamento e apoio integral durante o trabalho.

Agradeço aos amigos de curso, em especial a Amanda Cristina, Daniel Barcelos, João Luiz, Lucas Cunha, Lucas Guedes e Regiane Moura, por tornaram a convivência ao longo destes anos mais harmoniosa e satisfatória

A todos vocês, minha imensa gratidão!

Por fim, agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para concretização deste trabalho.

## RESUMO

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Com o advento Constitucional de 1988, houve uma significativa mudança nas atribuições do *Parquet*, de modo que passou a ocupar o *status* de defensor dos interesses de toda a sociedade. Contudo, quase 30 anos após o marco, deve-se observar se o órgão ministerial tem cumprido e enfrentado, de forma eficiente, as suas missões constitucionais. O objetivo do presente trabalho é, inicialmente, realizar um estudo teórico acerca dos direitos coletivos e da instituição do Ministério Público, para que, após a análise de dados coletados juntos aos órgãos públicos da comarca de João Monlevade/MG, possa-se observar que o *Parquet* tem encontrado dificuldades em dar a efetiva tutela dos interesses sociais, principalmente em razão de sua atual estruturação espacial. Diante disso, partindo dos estudos de Marcelo Pedroso Gourlat, procura-se discutir acerca da crise em que o Ministério Público brasileiro vive atualmente e analisar as propostas de reestruturação espacial da instituição, passando, necessariamente, pelo conceito das Promotorias Regionais e da modernização da segunda instância, concluindo pela necessidade de mudanças na forma com que a instituição se organiza no espaço, para que possa, efetivamente, cumprir o papel que a sociedade espera e a Constituição lhe atribui.

**Palavras-Chave:** Direitos Coletivos. Ministério Público. Regionalização.

## ABSTRACT

The Ministério Público is a permanent institution, essential to the jurisdictional function of the State, entrusted with a defense of the legal order, the democratic regime, the social interests and unavailable individual ones. After the Constitutional advent of 1988, there was a significant change in the attributions of *Parquet*, in a way that occupies the status of defender of the interests of the whole society. However, almost 30 years after the landmark, is necessary to observe if the institution, effectively, fulfilled and faced their constitutional missions. The objective of the present work is, initially, to carry out a theoretical study on the collective rights and the institution of the Ministério Público, so that, after an analysis of data collected jointly with the public organs of the district of João Monlevade / MG, verify that the *Parquet* has found difficulties in giving effective protection of social interests, mainly due to its current spatial structure. In view of this, starting from the studies of Marcelo Pedroso Gourlat, we look for the crisis in which the Brazilian Ministério Público is currently living and to analyze as proposals of spatial restructuring, passing, necessarily, by the concept of the Promotorias Regionais and the modernization of the second instance, concluding that there is a need for changes in the way the institution organizes itself in space, so that it effectively fulfills the role that society hopes and the Constitution attribute it.

**Keywords:** Collective Rights. Ministério Público. Regionalization.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>07</b>
<b>2</b>	<b>CONCEITUAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS VÁRIAS ESPÉCIES DE DIREITOS/ INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>A Diferença Conceitual Entre Direitos e Interesses.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2</b>	<b>Interesse Público x Interesse Privado.....</b>	<b>11</b>
<b>2.3</b>	<b>Interesses Transindividuais.....</b>	<b>12</b>
2.3.1	Interesse Difusos.....	14
2.3.2	Interesses Coletivos Stricto Sensu.....	15
2.3.3	Direitos Individuais Homogeneos.....	16
<b>3</b>	<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SUA LEGITIMIDADE NA DEFESA DOS INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1</b>	<b>A Evolução Histórica do Ministério Público no Ocidente e No Brasil.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2</b>	<b>Os Princípios e Garantias Institucionais do Ministério Público.....</b>	<b>21</b>
<b>3.3</b>	<b>As Missões Constitucionais do <i>Parquet</i>.....</b>	<b>23</b>
<b>3.4</b>	<b>A Legitimidade do Ministério Público na Defesa dos Interesses Transindividuais.....</b>	<b>24</b>
<b>3.5</b>	<b>Ação Civil Pública e o Inquérito Civil.....</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>A EFICÁCIA DA TUTELA COLETIVA DE DIREITOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>UMA PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO ESPACIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – AS PROMOTORIAS REGIONALIZADAS.....</b>	<b>37</b>
<b>5.1</b>	<b>A Problemática da Estruturação Espacial em Escala única em Comarcas.....</b>	<b>38</b>
<b>5.2</b>	<b>A Proposta de Regionalização do Ministério Público.....</b>	<b>40</b>
<b>5.3</b>	<b>A Regionalização e a Modernização da Segunda Instância do Ministério Público.....</b>	<b>43</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>47</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>49</b>
	<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>51</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que, com o advento da Constituição de 1988 e a efetiva normatização constitucional dos Direitos Fundamentais de terceira dimensão no nosso país, observou-se uma crescente expansão da tutela coletiva de direitos, que visa uma prestação jurisdicional mais célere e eficiente, ao passo que também possibilita a tutela dos direitos tidos como transindividuais, ou seja, aqueles direitos que ultrapassam a esfera do particular, do privado.

Nesse mesmo íterim, a Lei Maior concedeu ao Ministério Público novas atribuições, que abarcavam, muito além de somente a titularidade da Ação Penal Pública, a defesa da ordem social e do regime democrático, elevando-o ao status de instituição responsável pela defesa do interesse público primário e social.

Contudo, atualmente, há quase 30 anos do advento constitucional, indaga-se: tem o *Parquet* atuado de forma eficiente na tutela coletiva? As demandas coletivas têm tido a devida resposta por parte do Poder Público? A instituição ministerial tem se desenvolvido no mesmo ritmo do crescente clamor público por um Poder Judiciário mais célere e eficiente? Em caso negativo, existe alguma alternativa para melhorar a atuação do Ministério Público?

A finalidade do trabalho é responder tais questionamentos, que serão conduzidos da seguinte forma:

Inicialmente, é feita uma análise dos direitos coletivos em si, passando pela sua historicidade, suas espécies, formas de tutela, para que se observe a importância da tutela coletiva para um dos objetivos basilares da pós-modernidade, qual seja, se obter uma prestação jurisdicional mais eficiente.

Após, é feito um estudo acerca da instituição ministerial em si, abordando as suas origens históricas e suas atribuições, para concluir pela sua legitimidade na defesa de todas as espécies de direitos transindividuais.

A partir de então, é estudado como o *Parquet* tem enfrentado a situação, se o órgão tem combatido eficientemente e desenvolvido a sua estrutura, de modo a dar uma efetiva resposta às demandas sociais. Tal estudo partirá de dois pontos específicos: uma pesquisa realizada junto às Varas Cíveis da comarca de João Monlevade/MG, obtendo-se dados acerca das ações coletivas propostas no ano de 2016 e um questionário junto aos Promotores de Justiça atuantes na comarca, com

o objetivo de se analisar, em suas percepções, como anda a tutela coletiva, apresentando as principais deficiências da instituição no enfrentamento da questão e eventuais propostas de melhorias.

Por fim, utilizar-se-á da análise bibliográfica, principalmente da obra “Ministério Público: Pensamento Crítico e Práticas Transformadoras” (GOULART; ESSADO; CHOUKR; OLIVEIRA [Orgs.], 2016), para identificar e discutir possíveis soluções para tornar o Ministério Público um órgão mais eficiente na tutela dos direitos coletivos, partindo da ideia basilar da reestruturação espacial da instituição, a regionalização e a modernização da segunda instância.

Nesse diapasão, a partir do objetivo geral do trabalho de Identificar os benefícios e a eficiência da tutela coletiva na comarca de João Monlevade/MG, e propor uma reestruturação da instituição, estabeleceu-se os seguintes objetivos específicos: analisar a teoria dos direitos coletivos, passando pela sua historicidade e delimitação de suas espécies; realizar um estudo do Ministério Público e suas atribuições, apontando a sua legitimidade na defesa dos direitos transindividuais; com base nas pesquisas de campo realizadas, analisar se o *Parquet* vem atuando eficientemente na defesa dos direitos coletivos, identificando as suas maiores deficiências e, por fim, analisar a proposta de reorganização espacial da instituição.

A relevância do presente estudo decorre da necessidade de se estabelecer formas mais eficientes para que o Estado preste a tutela jurisdicional, aparecendo o processo coletivo como uma resposta a esses problemas, eis que apresenta soluções mais céleres e uniformes.

A pesquisa está fundamentada nas teorias de Marcelo Pedro Goulart, Hugo Nigro Mazzili, Marcus Paulo Queiroz Macêdo e Alexandre Jésus de Queiroz Santiago, que foram utilizados como os principais autores e fontes do estudo.

Em termos metodológicos, com o fim de se escolher a melhor forma de conduzir a pesquisa, serão analisados alguns pontos previamente determinados, no que tange aos métodos científicos que serão utilizados, à classificação da pesquisa, em relação à sua natureza, abordagem e objetivos e, por fim, ao procedimento técnico escolhido.

Inicialmente, no tocante aos métodos científicos que serão utilizados na pesquisa, entende-se como o mais adequado, para os objetivos anteriormente propostos, o método indutivo. Em relação a esse método, tem-se que se baseia,

especificamente, na experiência para atingir o conhecimento. Tal situação é extremamente necessária para a condução da pesquisa, pois o ponto de partida para o desenvolvimento do trabalho é exatamente a experiência de certos agentes políticos, que contribuíram com o seu conhecimento empírico para melhor elucidação das questões aqui abordadas.

Quanto à classificação do trabalho, a pesquisa tem natureza aplicada, eis que tem como objeto a análise de uma situação concreta, determinada e específica, a saber, a eficiência da tutela coletiva na comarca de João Monlevade. A partir dessa premissal serão devidamente analisados diversos conhecimentos e opiniões, com o intuito de, ao final, propor uma hipótese de melhor atuação do órgão ministerial.

Da mesma forma, a abordagem do trabalho é quantitativa, pois visa a obtenção de informações por meio de dados concretos e questionários opinativos, como meio de se atingir as considerações finais acerca do tema. Finalmente, o objeto é puramente exploratório, já que intenta uma análise do problema, em todas as perspectivas, por meio de pesquisas técnicas, realização de questionários e estudos bibliográficos.

Os procedimentos técnicos adotados serão bibliográficos e documentais, pois o ponto de partida será uma análise de dados estatísticos e opiniões para identificar os problemas, a partir do qual, será feita uma análise bibliográfica a fim de apontar possíveis soluções e, efetivamente, estudar o tema.

Por fim, o trabalho é dividido em quatro seções como já explanado, iniciando-se no estudo dos direitos coletivos e da própria instituição do Ministério Público, passando pela análise da eficiência com que o órgão vem enfrentando a questão e concluindo pela necessidade de mudanças na ocupação espacial da instituição.

## 2 A CONCEITUAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS VÁRIAS ESPÉCIES DE DIREITOS/INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS

Como será abordado mais profundamente ao longo do texto, os direitos/interesses transindividuais são aqueles que excedem a órbita do privado, sem, contudo, atingir o status de interesses público. Entretanto, deve-se passar por algumas questões preliminares antes de discorrer sobre sua definição e espécies.

### 2.1 A Diferença Conceitual Entre Direitos e Interesses

Antes de se iniciar a conceituação e delimitação propriamente dita dos interesses transindividuais, deve-se fazer a distinção entre os termos “Interesses” e “direitos”, já que a doutrina diverge quanto à sua correta utilização e o legislador não se importou com o rigor técnico ao utilizar ambas as expressões nos textos legislativos pátrios.

Como ensina Mazzili (2009, p. 54), interesse seria o gênero, do qual os direitos são espécies amparadas pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, uma Ação Civil Pública que almeja a defesa de valores juridicamente reconhecidos, tais como o direito ao meio ambiente sadio e a proteção ao consumidor, está, de fato, tutelando direitos, ao passo que uma ação que venha, posteriormente, ter seu objeto declarado como inexistente, pretendeu, tão somente, a defesa de interesses.

Contudo, Assagra (2003, p. 486) defende a irrelevância da distinção entre os termos, entendendo-os como sinônimos, até mesmo porque o próprio texto constitucional, base norteadora de todo o ordenamento jurídico, os usa de forma idêntica.

Ademais, Kazuo Watanabe<sup>1</sup>, (apud ASSAGRA; 2003, p. 486) um dos autores do Código de Defesa do Consumidor, justifica a utilização de ambos os termos no referido diploma legal e sua compreensão como sinônimos no prejuízo que a distinção poderia causar à efetiva concretização dos direitos coletivos, eis que os

---

<sup>1</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro: Um Novo Ramo do Direito Processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

intérpretes do direito se perderiam em discussões doutrinárias que diminuiriam a aplicação da norma consumerista.

Em verdade, por razões práticas, no presente estudo, serão utilizados os termos “Interesses” e “direitos” de forma sinônima, eis que não faz sentido a sua distinção para o que almeja o trabalho, em se tratando da defesa de tais direitos/interesses. Portanto, a partir de então, utilizar-se-á as expressões com o mesmo valor semântico.

## **2.2 Interesse Público x Interesse Privado**

Para se entender melhor onde se encaixam os direitos transindividuais, deve-se, primeiro, fazer uma análise do que venha a ser o interesse público e o interesse privado, apontando suas principais diferenças.

Leciona Castilho (2006, p. 36, tradução Castilho), acerca da historicidade da dicotomia do público x privado, que a ideia dessa divisão nasceu no direito romano, momento em que tal distinção era definida pela máxima “*Publicum jus est quod ad statum rei romana spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*” “o direito público diz respeito ao estado da coisa romana, à *polis* ou à *civitas*, o privado à utilidade dos particulares”.

Posteriormente, denota, ainda, o doutrinador (2006, p. 37) mais dois momentos significativos para a atual conotação da dicotomia público x privado, quais sejam, o surgimento do Estado, oportunidade em que o interesse público passou a ser entendido como o interesse estatal, e o momento da superação do modelo econômico liberal, passando o Estado a atuar mais ativamente na economia e na sociedade, vinculando, assim, o interesse público ao interesse social.

Atualmente, é mais aceita pelos estudiosos do direito a ideia de classificação do interesse público em primário e secundário, a fim de se entender melhor o que venha a ser o interesse público.

Neste diapasão, define-se como direito público primário o interesse geral, o interesse da sociedade como um todo, o almejo do bem geral à coletividade. Por outro lado, o interesse público secundário seria o interesse estatal direto, ou seja, seria aqueles interesses próprios do Estado e seus administradores, como a tributação.

Em primeiro momento, noticia-se uma difusão entre os conceitos, eis que, a princípio, os interesses do Estado dizem respeito ao próprio interesse geral, já que a titularidade do Estado passa-se, necessariamente, pelo povo e pela promoção do bem social.

Contudo, ao realizar uma análise mais específica, deve-se concluir que o interesse dos governantes nem sempre coincidem com os interesses da sociedade.

Já o interesse privado é aquele atrelado às necessidades individuais de cada pessoa, disciplinado por questões no âmbito interpessoal no qual os indivíduos estão em situação de igualdade, como, por exemplo, um interesse contratual ou sucessório.

Pontue-se que, em um Estado pós-moderno há a preocupação com a intervenção do público no âmbito privado, como é o caso de se exigir que a propriedade cumpra a sua função social, assim como as empresas e os contratos.

Delimitada a conceituação geral do interesse público e privado, há que se reconhecer que existem interesses que superam o âmbito do privado, mas que não chegam a atingir o aspecto público, geral à sociedade, tais interesses são os chamados transindividuais.

### **2.3 Interesses Transindividuais**

Como dito anteriormente, os direitos transindividuais são aqueles que ultrapassam a esfera do individual/privado, contudo, não chegam a atingir o âmbito do interesse público, ou seja, não configuram o interesse social geral da coletividade.

No que tange a correta denominação dessa espécie de direitos, os doutrinadores pátrios divergem quanto a melhor forma de se caracterizá-los. Para fins práticos do presente trabalho, usaremos os termos direitos transindividuais e coletivos *lato sensu* para fazer referência à classificação dos direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos.

Cumprido pontuar que compactuamos com a crítica formulada por Zavascki<sup>2</sup> (*apud* CASTILHO; 2006, p. 46) acerca da impossibilidade de identificação dos direitos

---

<sup>2</sup> CASTILHO, Ricardo. *Acesso à Justiça: Tutela Coletiva de Direitos pelo Ministério Público: Uma Nova Visão*. São Paulo: Atlas, 2006.

individuais homogêneos como um direito transindividual, em razão de sua natureza incontestada de direito privado, o que impossibilitaria ser, ao mesmo tempo, um direito individual e coletivo.

Entretanto, deve-se esclarecer que essa sistematização não se preocupa com a natureza do direito em si, mas sim a sua forma de tutela processual coletiva. Nesse sentido, será utilizado o posicionamento de Ricardo Castilho ao reconhecer a divergência, mas adotá-la, como forma de se encontrar uma maneira mais didática de referir-se aos direitos tutelados pelo processo coletivo.

A fim de melhor entender a natureza dos direitos coletivos *lato sensu*, deve-se, necessariamente, passar pela historicidade dos Direitos Fundamentais, para encontrarmos em que momento aqueles direitos passaram a ser reconhecidos e devidamente tutelados pelos Estados modernos.

Os Direitos Fundamentais começaram a se consolidar após a Revolução Francesa, com a ascensão dos burgueses ao poder dos principais Estados soberanos da Europa e a expansão do pensamento liberal.

Em tal momento, fala-se da concretização dos Direitos Fundamentais de primeira dimensão, relacionados à liberdade e aos direitos individuais, tendo como principal característica a oposição do indivíduo perante o Estado e marcando o início do constitucionalismo.

Posteriormente, remete-se à Revolução Industrial a fim de se contextualizar os Direitos Fundamentais de segunda dimensão. Este período histórico é marcado pelo amplo crescimento do capital, devido às evoluções tecnológicas e a exploração desenfreada dos trabalhadores.

As condições precárias de vida e trabalho das classes menos favorecidas economicamente culminaram na junção dos trabalhadores com o intuito de lutar por seus direitos. Tem-se, nesse momento, a consolidação dos direitos sociais, ligados ao conceito de igualdade de todos.

Após o advento de duas grandes guerras, a dignidade e a proteção da pessoa humana passou a ser uma enorme preocupação mundial. Verifica-se, portanto, o sobressalto dos direitos relacionados à solidariedade e fraternidade, a fim de se estruturar uma melhor proteção às pessoas e evitar outro desastroso confronto.

Nessa mesma época, temos o surgimento e consolidação dos direitos transindividuais, atinentes à proteção da dignidade humana e de grupos vulneráveis,

sendo a preservação do meio ambiente e a proteção do consumidor e dos deficientes os maiores exemplos a se citar.

Portanto, concluí-se que os direitos coletivos se estruturaram com o segundo pós-guerra, momento em que a proteção à dignidade humana e os interesses de grupos vulneráveis passaram a ser o centro das atenções.

Da mesma forma, começaram a surgir meios para se tutelar a esses recém iluminados direitos. No Brasil, antes da década de 90, havia poucas e tímidas menções aos direitos transindividuais e seus meios de tutela, sendo a Lei da Ação Civil Pública e Lei Orgânica do Ministério Público alguns exemplos que, minimamente, descreviam algum tipo de tutela coletiva.

Contudo, com o advento do Código de Defesa do Consumidor criou-se uma maior sistematização desses direitos, dividindo-os em três grandes grupos, os quais serão devidamente delimitados e explorados a seguir.

### 2.3.1 Interesses Difusos

O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 81, inciso I, assim define os interesses difusos:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.  
Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:  
I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato: (BRASIL, 1990, grifo nosso).

Desse conceito, extraem-se as três características basilares dessa categoria de direitos coletivos *lato sensu*: a titularidade, natureza e origem do direito.

Em relação ao aspecto objetivo, a natureza dos direitos difusos é indivisível, ou seja, não existe a possibilidade de atribuições de cotas específicas a cada um de seus titulares, de modo que a satisfação de um só acarreta a satisfação de todos.

Em relação aos seus titulares (aspecto subjetivo), estes são classificados como indeterminados e indetermináveis, eis que seu elo é originado por uma situação fática e não uma situação jurídica.

A fim de exemplificar tais características, podem ser entendidos como direitos difusos a destruição de uma área de preservação permanente e a transmissão de uma propaganda enganosa lesiva ao consumidor.

Não é possível que se determine quantas pessoas foram lesadas com a veiculação da propaganda pelos meios midiáticos e, da mesma forma, a reparação do dano ambiental não é divisível em cotas, passíveis de distribuição a todos os titulares do direito.

Verifica-se, contudo, que resta evidente nos exemplos que a origem do direito difuso de todos os titulares é uma situação fática e não uma relação jurídica.

Pontue-se, ainda, que, devido às características apontadas, os direitos difusos podem abranger uma área de titularidade que poderia se identificar, até mesmo, com o interesse de toda a humanidade, como a preservação da Floresta Amazônica, ou áreas menores, como moradores de bairro que sofrem com a poluição atmosférica causada por uma empresa que exerce a atividade siderúrgica.

Ante a essa abrangência, Mazzili (2009, p. 53) ensina que os direitos difusos podem ser:

- a) tão abrangentes que se confundem com o próprio interesse público;
- b) menos abrangentes que o interesse público;
- c) conflituosos com os interesses da coletividade;
- d) conflituosos com os interesses estatais;
- e) reciprocamente conflituosos.

Entretanto, deve-se ressaltar que, muito embora esses direitos possam assumir a forma de interesses de toda a coletividade, não se pode dizer que eles são uma espécie de interesse público, eis que também podem ser seus titulares um grupo menor de indivíduos, oportunidade em que se mostra evidente sua natureza transindividual, não abrangendo a coletividade.

### 2.3.2 Interesses Coletivos *Stricto Sensu*

Assim como os difusos, os interesses coletivos (aqui entendidos a espécie coletivos em sentido estrito) possuem objeto indivisível. Contudo, estes se diferenciam daqueles no que tange ao seu aspecto subjetivo e à sua origem. Assim, a conceituação dada pelo Código de Defesa do Consumidor:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

[...]

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base: (BRASIL, 1990)

Extraí-se que os titulares dessa espécie de direitos transindividuais são grupos, categorias ou classes de pessoas, como trabalhadores de uma empresa ou associações representativas de uma categoria.

Nesse sentido, tem-se que a abrangência dos interesses coletivos é bem inferior à dos direitos difusos, sendo identificada em grupos de pessoas e nunca atingindo o conceito de interesse público.

Quanto à origem dos direitos coletivos, verifica-se que se dá de uma relação jurídica base, comum a todos os titulares, o que não quer dizer que exista uma, ou mais de uma, situação fática que agrupe todos os titulares, mas sim que o direito se originou da lesão ou ameaça de lesão proveniente da relação jurídica.

### 2.3.3 Interesses Individuais Homogêneos

Os interesses individuais homogêneos, ou acidentalmente coletivos, estão definidos no Código de Defesa do Consumidor da seguinte forma:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de [...]

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum: (BRASIL, 1990)

Diferentemente do que ocorre com os interesses difusos e coletivos, o diploma consumerista não aborda explicitamente os aspectos base dos interesses individuais homogêneos, se limitando a estabelecer a sua origem.

Contudo, considerando a natureza individual dessa espécie de direitos, tem-se que, indubitavelmente, seus titulares devem ser sujeitos determinados ou, no mínimo, determináveis.

Já em relação ao aspecto objetivo, são divisíveis, sendo, portanto, passíveis de atribuição de cotas aos seus diversos titulares, podendo, inclusive, acontecer de essas cotas serem diferentes, dependendo do sujeito.

No que tange à origem, cumpre estabelecer o que seria a origem comum abordada pelo Código de Defesa do Consumidor.

Parte minoritária da doutrina defende ser necessário que o objeto seja o mesmo para todos os interesses defendidos coletivamente. Entretanto, Castilho e Mazzili (2006, p. 56) sustentam que, para que se caracterize a homogeneidade dos direitos individuais deve existir somente uma identidade da causa de pedir dos direitos defendidos.

Nesse sentido, uma comunidade de sujeitos que venha a sofrer problemas de saúde diversos e não idênticos em razão da utilização de um produto nocivo poderiam ter seus direitos defendidos coletivamente, eis que, muito embora o dano fático seja diferente para cada um, a causa de pedir é a mesma, qual seja, a compra do produto vicioso.

Como dito anteriormente, os interesses individuais homogêneos têm natureza de direito individual, privado, sendo coletivos somente no que tange a sua forma de tutela. Diante disso, deve estabelecer critérios que ensejam essa forma específica de defesa.

Ao lado da origem comum e da homogeneidade (aqui entendida em seu aspecto qualitativo), defende-se a necessidade de que o aglomerado de interesses esteja munido de relevância social, ou seja, deve existir uma prevalência do coletivo em detrimento do privado, para que se caracterize o aspecto coletivo dos interesses individuais e legitime a sua defesa coletiva.

Portanto, estando devidamente delimitadas as espécies de direitos coletivos, passa-se à análise do Ministério Público e a sua legitimidade para defendê-los.

### 3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SUA LEGITIMIDADE NA DEFESA DOS INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS

O Ministério Público brasileiro é uma instituição multifacetada e com uma imensa área de atuação, nos mais diversos âmbitos do direito, sem qualquer paralelo no direito comparado, motivo pelo qual se torna uma tarefa árdua e complexa elaborar uma definição que abranja todos os seus aspectos e atribuições.

Contudo, a fim de melhor entender a instituição, faz-se necessário a realização de um breve estudo histórico acerca das suas origens próximas e remotas.

#### 3.1 A Evolução Histórica do Ministério Público no Ocidente e no Brasil

Como dito anteriormente, não é possível observar nos ordenamentos jurídicos ocidentais, ainda que nos mais próximos do brasileiro, instituição que tenha o exato perfil do Ministério Público nacional, com todas as suas peculiaridades, responsabilidades e atribuições. Isso porque, após a Constituição Federal de 1988, houve uma mudança radical na instituição, eis que, ao atribuir-lhe a defesa dos interesses sociais em detrimento dos interesses estatais, a Constituição traçou os parâmetros de um órgão sem paralelos e extremamente democrático.

Todavia, a fim de se realizar uma análise histórica, é possível identificar cargos ou instituições que, ainda que de longe, desempenharam funções que hoje são próprias dos Ministérios Públicos ocidentais, como a persecução penal, a proteção dos vulneráveis, a representação estatal, entre outras.

Em um primeiro momento, a fim de verificar as origens remotas do Ministério Público, nos remetemos à Antiguidade Clássica, momento em que é possível se observar cargos que, muito embora não possuíssem a autonomia nem o caráter institucional, exerciam certas funções que são (ou foram) comuns ao *Parquet* nacional.

Ensina Goulart (2013, p. 70-73) que, no Egito Antigo existia a pessoa do *Magiai* que era uma espécie de procurador do rei que detinha “atribuições na esfera da repressão penal, para castigar rebeldes, reprimir os violentos, proteger os cidadãos pacíficos, formalizar acusações e participar de instruções probatórias”,

além disso, os *Magjai* ainda atuavam na esfera civil defendendo algumas pessoas vulneráveis, tais como viúvas e órfãos.

Na Grécia Antiga e em Roma também era possível verificar alguns funcionários públicos que exerciam funções similares como o *Temóstetas* grego e os *Praefectus Urbis*, os *Praesides*, os *Procuratores Caesaris*, os *Praetor Fiscalis*, os *Curiosi*, o *Irenarchae* e os *Satazionari* romanos.

Já na Idade Média, observa-se a figura dos *Saions* e *Gemeiner Anklager* germânicos que tinham, o primeiro, a função de defender o erário e defender os incapazes e, o segundo, de realizar a acusação criminal, na ausência da vítima. Ainda na Alemanha feudal, verificam-se os *Bailiose* os *Senescais* que representavam os senhores feudais em Juízo.

Cumprir pontuar, por oportuno, que àquela época o Direito Penal se encontrava em sua fase da “vingança privada”, momento em que não era comum ao Estado a função de punir os indivíduos infratores, mas sim função da própria vítima. Desse modo que difícil se torna a identificação de sujeitos que incorporem a função pública de acusador criminal.

Da mesma forma, insta salientar que, por grande parte de sua história, o Ministério Público nacional exerceu a função de defensor dos interesses estatais, e assim, vem o nome de Procurador da República, de modo que, muito embora atualmente não tenha mais esse *munus*, razoável se faz o paralelo histórico.

Remontadas as origens remotas do Ministério Público, passa-se à análise de suas origens próximas, à figuras que, ressalvadas as devidas proporções, apresentam uma identidade maior com o órgão ministerial contemporâneo.

Com o enfraquecimento do Estado absolutista, observou-se uma, cada vez maior, descentralização dos poderes estatais, de modo que, o que antes ficava concentrado na mão do monarca, passou a ser exercido por agentes ou órgãos diferentes.

Tem-se, nesse contexto, o surgimento de tribunais civis, que exerciam a função jurisdicional do Estado, criando a necessidade de que o rei se visse representado perante a corte, oportunidade em que foram instituídas as Procuradorias do Rei.

Dentre as Procuradorias Reais que se espalhavam por toda a Europa destacam-se as Francesas (*les gens du roi*), que foram devidamente previstas na

*Ordonnance*, editada em 25 de março de 1303 por Filipe, o Belo, sendo esse documento visto como a “Certidão de Nascimento” do Ministério Público no ocidente.

Os *Les Gens Du Roi* além de exercerem a função de defender os interesses da coroa em Juízo, com o advento da *Ordonnance Criminelle*, passaram, também, a ter a atribuição na esfera penal, como acusadores criminais.

Com a revolução francesa e a queda da monarquia na França, o Ministério Público foi melhor regulamentado, se transformando em um agente do Poder Executivo, autônomo perante o Poder Judiciário e o Parlamento.

Destaca-se, a título de curiosidade, que a influência do Direito Francês é tão evidente ao nosso Ministério Público que até hoje a instituição é comumente denominada *Parquet* que nada mais é do que uma referência ao tablado de madeira em que os *Agent du Roi* utilizavam para dirigir a palavra aos magistrados.

Portanto, tem-se que o Ministério Público ocidental tem como origem remota os diversos funcionários públicos que exerciam funções correlatas na Antiguidade Clássica e como origem próxima as Procuradorias do Rei, das quais se destaca a francesa, que além de defender os interesses da coroa, ainda era responsável pela acusação criminal.

Em território brasileiro, inicialmente, observa-se uma prevalência do Direito Português, o qual, nos moldes do Direito Francês, instituiu, em 1289, as Procuradorias do Rei que, posteriormente, passaram a ter atribuições criminais.

Acerca desse período, cumpre mencionar os ensinamentos de Macêdo (2015, p. 40):

Durante o reinado de D. João I, entre 1384 e 1422, e especialmente a partir de 1385, pode ser identificada uma maior delimitação e diferenciação das atribuições dos Procuradores do Rei com as dos procuradores de Justiça da Casa de Suplicação, sendo que os primeiros, nessa época, passaram a intervir em feitos penais.

As Ordenações Afonsinas, que são de 1447, no seu Título VIII, Livro I, já esboçavam traços da instituição Ministério Público, referindo-se à atuação do “Procurador dos Nossos Feitos”, funções seriam mais bem desenvolvidas e delineadas nas Ordenações posteriores.

Nas ordenações Manuelinas, de 1521, em, seu Livro I, além de mencionar o “Procurador dos Nossos Feitos”, pela primeira vez, em textos normativos de língua portuguesa, utilizou-se da expressão que veio a ser consagrada: “Promotor de Justiça” (em português arcaico, “Promotor de Justiça da Casa de Sopriraçam”).

A eles competia presenciar todas as inquirições criminais, feitas por escrivães, podendo requerer prisões e solturas, além de formular libelos (que são as acusações criminais) e a quem também competia fiscalizar o cumprimento da lei e sua execução.

Já no livro I das Ordenações Filipinas, de 1603, há um título próprio que cuida do “Procurador dos feitos da Coroa” (XII), do “procurador dos Feitos

da Fazenda" (XIII), do "Promotor de Justiça da Casa de Suplicação" (XV) e do "Promotor de Justiça da Casa do Porto" (XLIII).

Como ensina Queiroz (2015, p. 42-45), após a independência do Brasil em 1822, por um breve período, o país ainda continuou sendo regido pelo ordenamento jurídico português, até 1824, data da promulgação da primeira Constituição nacional que nada previa acerca do Ministério Público.

A primeira menção em legislação nacional sobre a instituição ministerial ocorreu em 1832, com o Código de Processo Criminal, época em que o órgão era limitado à sua atuação criminal.

Com a Constituição de 1891, houve a primeira menção constitucional da figura do Procurador Geral da República, contudo, muito embora na prática já havia o entendimento de que as funções ministeriais eram exercidas por uma instituição, a lei ainda não previa o Ministério Público como órgão autônomo.

O *Parquet* somente foi tratado com instituição com o advento do Decreto nº 848 de 11 de outubro de 1890, que regulamentou a Justiça Federal.

Durante todo o período constitucional brasileiro o Ministério Público passou por grandes avanços e, por vezes, retrocessos, sendo que, ora era reconhecida a autonomia institucional, ora era implementada a sua subordinação aos Poderes Executivo ou Judiciário, de modo que, com o advento da Constituição Federal de 1988, seus princípios e atribuição foram devidamente reforçados, criando a instituição nos moldes que hoje é conhecida.

### **3.2 Os Princípios e Garantias Institucionais do Ministério Público**

A fim de se garantir aos membros do Ministério Público a sua liberdade de atuação, a Constituição da República enumerou uma série de princípios e garantias a orientar, informar e conformar o exercício das atribuições ministeriais.

Diante disso, tem-se que os princípios institucionais do Ministério Público, definidos no art. 127, §1º da Constituição, têm por espoco delimitar a atuação do órgão ministerial, além de funcionarem como uma espécie de princípios-garantia da instituição.

Nesse sentido, ensina Goulart (2013, p. 125-126):

Inscrito no capítulo da Constituição da República que trata das funções essenciais à justiça, o Ministério Público desvinculou-se das estruturas dos

chamados “Poderes do Estado”, ganhou autonomia e seus agentes cumprem papel relevante na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Em razão desse novo status, a Constituição estabelece preceitos básicos que informam e conformam o Ministério Público. Esses princípios fundamentais, considerados em seu conjunto, definem os traços distintivos da instituição e marcam a sua especificidade na organização política do Estado social brasileiro.

Nos termos do mencionado dispositivo legal, o *Parquet* é regido pelos princípios da unidade, indivisibilidade e da independência funcional.

Segundo o princípio da Unidade, deve-se pontuar que todos os membros do Ministério Público fazem parte de apenas um órgão, liderado por um chefe, de modo que atuam em nome da instituição e podem ser substituídos uns pelos outros, sem qualquer prejuízo à atuação institucional, até porque se manifestam em nome desta e não em seus próprios nomes, sendo, portanto, atendido também o princípio da indivisibilidade.

Nesse ponto, ainda é importante mencionar que não há que se falar em princípio da unidade entre Ministérios Públicos diferentes, como, por exemplo, entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, sendo que são instituições diferentes.

Contudo, atualmente, noticia-se, ainda que timidamente, uma integração cada vez maior entre os Ministérios Públicos nacionais, de modo a reconhecer o Procurador Geral da República como o chefe único de todas as instituições, como se observa, por exemplo, que o Conselho Nacional do Ministério Público, presidido por esta figura, tem atribuições, principalmente de fiscalização, perante todos os órgãos ministeriais do Brasil.

Ademais, ainda deve-se mencionar acerca do princípio institucional da independência funcional. Como os membros do Ministério Público exercem funções de suma importância para a sociedade, tendo que, por diversas vezes, ir contra o interesse de governantes e detentores de altos cargos políticos, lhes é assegurada a independência de exercer a sua função como bem entender, sem ser submetido a entendimentos hierárquicos.

Todavia, é importante levar em consideração que tal independência funcional abrange tão somente o exercício de sua função, sendo que os membros estão sujeitos à hierarquia administrativa do chefe da instituição, bem como são

submetidos a corregedorias e todos os demais mecanismos internos de controle institucional.

Por fim, ainda é assegurada ao Ministério Público, nos termos do art. 127, §§ 2º e 3º da Constituição a sua autonomia funcional, administrativa e financeira.

Como visto no tópico anterior, a autonomia da instituição foi uma importante conquista, arduamente adquirida, eis que, não por raras vezes, com a vigência de um regime político mais rigoroso, o Ministério Público acabou por ser subordinado aos Poderes Executivo e Judiciário, de forma que não poderia exercer as suas funções institucionais de forma plena.

Portanto, observa-se que ao *Parquet* é assegurado uma série de princípios e garantias que lhe são fundamentais para o livre exercício de suas funções.

### **3.3 As missões Constitucionais do *Parquet***

O Ministério Público, por ser uma instituição que, ao longo da história assumiu diversas formas, se torna difícil elaborar uma definição que abarque todas as peculiaridades, de modo que se faz mais didático definir o órgão por meio de suas atribuições.

Como o próprio nome já diz, o Ministério Público (que etimologicamente significa o *mister* público, ou aquele que trabalha, serve o povo) tem uma função intimamente ligada ao interesse público, sendo que, como visto anteriormente, suas origens remontam à representação do Estado em Juízo, pontuando-se que, naquela época, o interesse público se identificava como o interesse estatal.

Diante disso, e levando-se em consideração a definição constitucional do *Parquet*, é possível identificar três grandes áreas de atuação da instituição, todas completamente subordinadas ao interesse público, que abrangem todas as suas atribuições.

Em primeiro lugar, ao Ministério Público é atribuída, privativamente, a titularidade da ação penal pública (art. 129, I, da Constituição Federal), de modo que exerce a função de acusador criminal.

Com a superação do modelo de Direito Penal da “vingança privada”, o Estado puxou para si a responsabilidade de repreender os sujeitos infratores, de forma que

se viu necessário a criação de um órgão que, em nome do Estado, exerceria tal função.

Com efeito, a função de acusador criminal é ligada ao interesse público, eis que se mostra um interesse de toda a sociedade ver aqueles indivíduos que se comportam de forma contrária à norma devidamente sancionados.

Entretanto, muito embora exerça a função de acusador criminal, não pode o *Parquet* perder de vista a sua segunda maior atribuição, como protetor da lei, ou *custus legis*, de modo que deve sustentar a acusação nos estritos limites e moldes definidos por lei.

Nesse ponto, como defensor do ordenamento jurídico, o Ministério Público se mostra como a verdadeira força impositiva da lei em Juízo, sendo o responsável por fiscalizar o seu cumprimento em todos os processos em que é autor ou agente interveniente.

Observa-se, nesse sentido, a força de instituição democrática do órgão ministerial, eis que tem a função de defender a lei regida pelo povo, por meio de seus representantes.

Contudo, em razão disso, deve-se asseverar que tal atribuição do Ministério Público se mostra coerente somente em situação que está demonstrado ou é presumível o interesse público, de modo que situações privadas não invocam a atuação do *Parquet*.

Estando devidamente delimitadas as atribuições criminais e a função de defesa da legalidade do Ministério Público, resta fazer uma análise de suas atribuições na defesa dos direitos transindividuais, adquiridas após a Constituição de 1988.

### **3.4 A Legitimidade do Ministério Público na Defesa dos Direitos Transindividuais**

A fim de se defender a legitimidade do Ministério Público na defesa dos direitos coletivos *lato sensu*, inclusive dos interesses individuais homogêneos, inicialmente, será feita uma análise do ordenamento jurídico pátrio, partindo da Lei Maior até as normas próprias do órgão ministerial.

A Constituição Federal, em seu art. 127, define o Ministério Público como uma das instituições/funções essenciais à justiça e coloca como suas atribuições a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

É importante destacar a expressão “direitos sociais”, eis que defende-se que a intenção do legislador constituinte era exatamente se referir a todos os interesses transindividuais ao utilizar tal termo.

Cabe salientar que a Constituição foi promulgada em 1988, contudo, a devida sistematização dos direitos coletivos só veio ocorrer em 1991, com o Código de Defesa de Consumidor. Diante disso, justifica-se a não utilização dos termos interesses transindividuais ou coletivos *lato sensu*, a fim de referir ao grupo de interesses que excedem a esfera do privado.

Corroborando tal entendimento, o art. 129 III, da Constituição estabelece dentre as funções institucionais do Ministério Público: “Promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988).

Da interpretação literal do citado dispositivo legal, não restam dúvidas da legitimidade do Ministério Público na defesa dos interesses coletivos *stricto sensu* e difusos.

Entretanto, o silêncio a Lei Maior no que tange os direitos individuais homogêneos, criou um grande embate doutrinário acerca se seria ou não intenção do legislador, ao estruturar o Ministério Público, atribuir-lhe a defesa coletiva dos interesses individuais.

A Lei nº 7.347 de 1958 da Ação Civil Pública, em seu art. 1º, apresenta um rol exemplificativo dos interesses transindividuais passíveis de defesa judicial por esse tipo de demanda coletiva, já que em seu inciso IV dispõe sobre: “qualquer outro interesse difuso ou coletivo” (BRASIL, 1958).

Posteriormente, no art. 5º, elenca o Ministério Público como um dos legitimados à propositura da Ação Civil Pública.

Observa-se que, da análise da Lei da Ação Civil Pública, se reforça o entendimento de que o *Parquet* é legitimado na defesa dos interesses difusos e coletivos *lato sensu*, mas nada se esclarece quanto aos interesses individuais homogêneos.

Passa-se, então, à análise da legislação institucional do órgão ministerial.

A Lei 8.625 de 1993 a Orgânica do Ministério Público repete todas as disposições constitucionais já abordadas, todavia, inova ao estabelecer que poderá:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:  
[...]  
IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:  
a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; (BRASIL, 1993, grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, dispõe a Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 2003):

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:  
[...]  
VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:  
[...]  
d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos; (BRASIL, 2003, grifo nosso).

Mais especificamente, a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais repete o texto da Lei 8.625 e estabelece que:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: [...]  
IV – promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:  
a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos (ESTADO DE MINAS GERAIS, 1994);

De todos os dispositivos legais apresentados, percebe-se que, no âmbito da regulamentação institucional do Ministério Público, é amplamente prevista a sua legitimidade na defesa dos interesses individuais homogêneos.

Entretanto, a falta de previsão constitucional é o principal argumento daqueles que sustentam a falta de legitimidade do *Parquet* para a defesa dos interesses individuais homogêneos.

Martins<sup>3</sup> (*Apud* CASTILHO, 2006, p. 135), por exemplo, argumenta pela inconstitucionalidade dos dispositivos infraconstitucionais que autorizam tal defesa

---

<sup>3</sup> CASTILHO, Ricardo. *Acesso à Justiça: Tutela Coletiva de Direitos pelo Ministério Público: Uma Nova Visão*. São Paulo: Atlas, 2006.

pelo Ministério Público, eis que, não havendo autorização expressa do legislador constituinte, não há como atribuir outras funções ao órgão ministerial.

Defende-se o entendimento de que, ao atribuir a defesa dos interesses sociais, a Constituição se referia, também, aos direitos individuais homogêneos.

Além disso, deve-se mencionar que no art. 129, IX da Constituição Federal autoriza ao Ministério Público a: “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade” (BRASIL, 1988).

Entretanto, deve-se racionalizar a atuação ministerial, autorizando a defesa dos interesses individuais desde que homogêneos e desde que possuam relevância social, até porque não faria sentido que um órgão com tamanha natureza de defensor do interesse público se ocupasse com direitos que em nada afetam ou representam à sociedade.

Nesse sentido é o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 129, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI 7.347/85. LEI 8.625/93. DEFESA. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. USUÁRIOS. SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE. MORTES DE NEONATOS POR SEPTICEMIA.

1. É cediço na Corte que o Ministério Público tem legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos, desde que esteja configurado interesse social relevante (Precedentes).

2. *In casu*, o Ministério Público do Estado de Roraima propôs ação civil pública contra o Estado de Roraima para condená-lo a indenizar os usuários do serviço público de saúde prestado pelo Hospital-Materno Infantil Nossa Senhora de Nazaré desde o ano de 1994, pelos prejuízos de cunho material, consistentes nos danos emergentes e lucros cessantes, e pelos danos morais, na conformidade daquilo que cada um deles, individual e posteriormente, vier a demonstrar em decorrência de que muitos usuários, dentre eles vários nascituros, faleceram por deficiência de assepsia material e/ou humana no referido hospital.

3. Isto por que a nova ordem constitucional erigiu um autêntico ‘concurso de ações’ entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, *a fortiori*, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.

4. O novel art. 129, III, da Constituição Federal habilitou o Ministério Público à promoção de qualquer espécie de ação na defesa de direitos difusos e coletivos não se limitando à ação de reparação de danos.

5. Hodiernamente, após a constatação da importância e dos inconvenientes da legitimação isolada do cidadão, não há mais lugar para o veto da *legitimatío ad causam* do MP para a Ação Popular, a Ação Civil Pública ou o Mandado de Segurança coletivo.

6. Em consequência, legitima-se o *Parquet* a toda e qualquer demanda que vise à defesa dos interesses difusos e coletivos, sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à moralidade).

7. Deveras, o Ministério Público está legitimado a defender os interesses transindividuais, quais sejam os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos.

8. Precedentes do STJ: AARESP 229226 / RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 07/06/2004; RESP 183569/AL, deste relator, Primeira Turma, DJ de 22/09/2003; RESP 404239 / PR; Rel. Min. Ruy

Rosado de Aguiar, Quarta Turma, DJ de 19/12/2002; ERESP 141491 / SC; Rel Min. Waldemar Zveiter, Corte Especial, DJ de 01/08/2000.

9. Nas ações que versam interesses individuais homogêneos, esses participam da ideologia das ações difusas, como sói ser a ação civil pública. A despersonalização desses interesses está na medida em que o Ministério Público não veicula pretensão pertencente a quem quer que seja individualmente, mas pretensão de natureza genérica, que, por via de prejudicialidade, resta por influir nas esferas individuais.

10. A assertiva decorre do fato de que a ação não se dirige a interesses individuais, mas a coisa julgada *in utilibus* poder ser aproveitada pelo titular do direito individual homogêneo se não tiver promovido ação própria.

11. A ação civil pública, na sua essência, versa interesses individuais homogêneos e não pode ser caracterizada como uma ação gravitante em torno de direitos disponíveis. O simples fato de o interesse ser supra-individual, por si só já o torna indisponível, o que basta para legitimar o Ministério Público para a propositura dessas ações.

12. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido<sup>4</sup>. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 637332. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgamento em 24 de novembro de 2004.).

Portanto, ante todo o exposto, não restam dúvidas que o Ministério Público é legitimado à defesa de todos os interesses transindividuais, inclusive os individuais homogêneos desde que possuam relevância social.

### 3.5 A Ação Civil Pública e o Inquérito Civil

Não existindo questionamentos acerca da possibilidade de atuação do órgão ministerial na defesa dos direitos transindividuais, coube ao legislador criar instrumentos que possibilitariam esta defesa e a tornaria eficiente.

Para tanto, a Constituição da República, em seu art. 129, III, previu como forma de tutelar os direitos coletivos *lato sensu*, o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública.

Segundo Mazzili (2009, p. 38): “o que diferencia a Ação Civil Pública das ações individuais não é a natureza pública ou privada do interesse defendido, mas sim quem possui a legitimidade para sua propositura”.

Enquanto nas ações individuais a pretensão é defendida em Juízo pelo seu próprio titular, nas ações coletivas os interesses de uma diversidade de titulares são defendidos por um órgão público, especialmente legitimidade para figurar como substituto processual nas demandas.

---

<sup>4</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 637332. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgamento em 24 de novembro de 2004.

A Ação Civil Pública foi disciplinada pela Lei 7.347/85, legislação que estabelece seus principais aspectos como os interesses passíveis de defesa e seus legitimados.

Inicialmente, o primeiro artigo do diploma legal estabelece quais interesses podem ser objeto de uma Ação Civil Pública, dos quais se observa uma gama de direitos transindividuais e públicos, como o meio ambiente, patrimônio cultural e urbanístico entre outros interesses coletivos, concluindo-se pela inegável natureza de instrumento de defesa coletiva desse tipo de ação.

Já o art. 5º da Lei 7.347/85 dispõe sobre os legitimados para a propositura da Ação Civil Pública, atribuindo um papel central ao Ministério Público, que deve sempre, mesmo quando não for o autor da ação, intervir no processo como *custos legis*, além de ser de sua responsabilidade assumir a demanda em caso de desistência de algum dos outros legitimados.

Existindo previsão de uma ação principal e de uma ação cautelar, houve a necessidade de se propiciar um instrumento investigatório competente, a fim de embasar a propositura da Ação Civil Pública, sendo, portanto, previsto, no art. 8, §1º da Lei 7.347/85, o Inquérito Civil, instrumento investigatório exclusivo do Ministério Público.

Macedo (2012, p.130), em sua obra *O Ministério Público e o Inquérito Civil: Aspectos teóricos e práticos*, apresenta um completo e prestigiado conceito desse instrumento:

[...] pode-se, então, defini-lo como uma investigação administrativa preliminar ou pré-processual de natureza cível, prevista em sede constitucional, a cargo exclusivamente do Ministério Público e presidida por um órgão de execução do mesmo, que tem por finalidade básica servir para a coleta de elementos de convicção, necessariamente em busca da verdade real, acerca de condutas ilícitas lesivas aos bens constitucionalmente tutelados pelo Ministério Público (defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis – art. 127, caput, da CR/88), também se destinando a possibilitar um controle institucional e social do Ministério Público como órgão estatal, e de cada membro dele, de forma individualizada, além de permitir que seja utilizado para a tomada de compromissos de ajustamento de condutas e para a expedição de recomendações, e, subsidiariamente, para o embasamento de denúncias criminais.

Verifica-se do mencionado trecho que foram abordados todos os elementos centrais do Inquérito Civil, sendo claramente identificada a sua natureza jurídica como uma investigação pré-processual, ou seja, um instrumento investigatório com o

objetivo de carrear elementos de convicção para a propositura de uma Ação Civil Pública.

Da mesma forma, foi corretamente destacada a sua exclusividade aos membros do Ministério Público, bem como a possibilidade de expedição de recomendações e a tomada de termos de ajustamento de condutas, funções essenciais para se atingir a tão almejada função resolutiva da instituição.

Por fim, deve-se salientar, como bem mencionado por Queiroz, que o Inquérito Civil proporciona um maior controle institucional do Ministério Público, ao passo que para ser arquivado deve-se, necessariamente, passar pelo Conselho Superior do Ministério Público, evidenciando uma maior supervisão dos membros da instituição, bem como do controle social do próprio *Parquet*.

Portanto, conclui-se que a Ação Civil Pública e o Inquérito Civil são, inegavelmente, elementos extremamente relevantes a propiciar ao Ministério Público uma melhor atuação na seara coletiva.

Ante todo o exposto, conclui-se que o Ministério Público durante toda a sua historicidade teve suas funções intimamente ligadas ao interesse público, sendo que, com o advento da Constituição Federal de 1988 passou a ser legitimado à defesa dos direitos transindividuais, sendo-lhe disponibilizado importantes instrumentos processuais.

#### **4 A EFETIVIDADE DA TUTELA COLETIVA DE DIREITOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Conforme discutido nos capítulos anteriores, a existência de direitos coletivos que ultrapassam a esfera do particular, é uma realidade nos dias de hoje, sendo que, definidas as suas espécies, fez-se necessário eleger legitimados a defendê-los em juízo.

Discutiu-se, ainda, que o Ministério Público, devido ao seu desenvolvimento histórico, à sua estruturação e força institucional e os meios processuais a ele disponíveis, é, dentre os legitimados, o mais bem preparado para tutelar os direitos transindividuais.

Atualmente, devido ao constante avanço tecnológico, à globalização, à expansão dos meios de comunicação e de consumo, à cultura de massa e à centralização da questão ambiental, vive-se em um momento histórico em que os interesses coletivos cresceram de forma absurda, sendo que cobra-se do Poder Público a capacidade de, efetivamente, dar uma resposta à sociedade.

Diante disso, indaga-se: tem o Ministério Público se mostrado eficaz no enfrentamento da questão? A coletividade tem visto no órgão ministerial uma resposta para as suas demandas?

A fim de responder os questionamentos, foi realizada uma pesquisa junto às Varas Cíveis e às Promotorias de Justiça da Comarca de João Monlevade/MG, em busca de dados concretos.

Segundo apurado, no ano de 2016 foram propostas cerca de trinta e nove ações civis públicas em toda a comarca. Destaca-se que 100% dessas ações foram propostas pelas Promotorias de Justiça, evidenciando o papel do Ministério Público como principal expoente da defesa dos interesses coletivos.

Contudo, após uma análise mais apurada, observou-se que grande parte das demandas objetivava a defesa de direitos individuais indisponíveis, ligados à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade, de modo que somente seis dessas tratavam de direitos essencialmente coletivos.

Dentre os direitos coletivos defendidos por essas ações civis públicas destaca-se a prevalência de direitos difusos, sendo que três delas visavam defender a probidade administrativa, por meios de ações de improbidade, uma versava sobre

o direito ao meio ambiente equilibrado, outra acerca do direito coletivo dos presidiários e, por fim, a última cuidava do direito coletivo de participantes de um bingo que ocorreria na comarca, ligado aos interesses consumeristas.

Pois bem, tem-se que, a princípio, tais números não parecem refletir a gigantesca demanda de interesses coletivos na sociedade, o que corrobora a tese apresentada por Marcelo Pedrosa Goulart em sua obra *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*.

Segundo Goulart (2016, p. 28) o Ministério Público brasileiro, hoje, vive uma situação de crise, eis que as novas atribuições conferidas pela Constituição Federal de 1988 não são compatíveis com a velha/atual organização especial e mentalidade da instituição, que se encontra eivada de corporativismos e conservadorismos, de modo, faz-se necessário a elaboração de um novo estudo sobre o órgão. Nas palavras do próprio estudioso:

A Constituição de 1988 é um dos grandes marcos históricos representativos de superação de crises institucionais. Com ela, retomou-se o processo democrático interrompido com o golpe de abril de 1964. A sociedade recuperou o ambiente de liberdade e as suas organizações e movimentos passaram a desencadear de forma desembaraçada a luta pela afirmação dos direitos. As instituições políticas voltaram a cumprir, numa relação equilibrada, o papel que lhes cabe numa república democrática. O Ministério Público, com original identidade, assumiu o papel de promover os interesses estratégicos da sociedade. Iniciou-se um novo período de estabilidade.

Com novo conteúdo, o Ministério Público firma-se, no cenário nacional, como instituição essencial à construção da nova ordem social projetada no Pacto de 1988. Desse novo conteúdo, pode-se destacar: a autonomia institucional, o acréscimo de relevantes atribuições (defesa do regime democrático e de uma gama ilimitada de interesses sociais) e a aquisição de instrumentos procedimentais e processuais adequados ao exercício de suas funções (inquérito civil, compromisso de ajustamento de conduta, recomendação, ação civil pública).

Esse novo conteúdo convive contraditoriamente com antigas formas de estruturação institucional como, por exemplo, a organização espacial em escala única de comarca e com a cultura formalista e jurídicista do antigo agente processual, para o qual bastava conhecer da dogmática jurídica para o desempenho de suas funções.

Nos anos imediatamente seguintes à promulgação da Constituição essas contradições não se manifestaram como problema, pois a atuação da Instituição atendeu às demandas iniciais de uma sociedade que dava os primeiros passos no processo de construção do regime democrático. Neste momento, ao entrarmos na segunda década do século XXI, essas contradições emergem como problema a ser superado, pois a cultura e as formas estruturais anacrônicas inibem o pleno desenvolvimento do Ministério Público e colocam em risco a efetividade de seu trabalho.

Com o intuito de se identificar, na prática, essa situação de crise apontada por Goulart, bem como observar quais são as principais dificuldades e deficiências

noticiadas pelos membros do Ministério Público, em especial nas comarcas do interior, realizou-se um questionário com os Promotores de Justiça com atribuições na comarca de João Monlevade/MG.

O questionário, cujas respostas se encontram anexo, foi composto por quatorze questões que passam por diversos temas abordados no presente trabalho, como a importância da tutela coletiva e as dificuldades no enfrentamento da questão.

Dos resultados obtidos foi possível observar algumas informações importantes. Na concepção do Dr. Andre Leite de Almeida, Promotor de Justiça há sete anos, a tutela coletiva traz inúmeros benefícios à efetivação da justiça como, por exemplo, a economia processual, sendo um eficaz meio de transformação social.

Contudo, o membro da instituição noticiou as principais dificuldades na sua concretização, principalmente em comarcas do interior, onde a sobrecarga das Promotorias de Justiça impossibilita uma melhor atuação funcional. Ademais, o Promotor ainda citou a complexidade das demandas coletivas e a dependência a dados técnicos, que muitas vezes são complicados de se obter, como as maiores dificuldades em se trazer eficácia às ações coletivas.

Por sua vez, o Dr. Rodrigo Augusto Fragas de Almeida, Promotor de Justiça há cinco anos, concordou com a importância da tutela coletiva, destacando, também, a economia processual como o principal benefício para a efetivação da justiça.

Contudo, o membro do Ministério Público reconhece a dificuldade do órgão ministerial em apresentar uma resposta aos anseios sociais, existindo uma demanda reprimida na sociedade que não consegue ser efetivamente tutelada pelo Poder Público.

Além do já mencionado problema do acúmulo de atribuições, o Promotor apontou como grande dificuldade de efetivação da tutela coletiva, em sua área de atuação (a curadoria da infância e juventude), o não cumprimento por parte do Estado das decisões proferidas pelo Poder Judiciário.

A Dra. Ana Lúcia d'Agosto Oliveira, Promotora de Justiça há doze anos, identificou como o grande benefício da tutela coletiva a não sobrecarga do Poder Judiciário com a infinidade de demandas individuais, além da devida proteção aos interesses da coletividade.

No mesmo sentido do mencionado pelos seus colegas, a Promotora apresentou a enorme demanda apresentada e a deficiente estrutura do Ministério Público como um dos maiores entraves para a defesa dos direitos coletivos e apontou a falta de verba do Poder Público para as obras como a principal dificuldade em sua área de atuação coletiva (curadoria dos Direitos Humanos).

Portanto, com base na experiência dos profissionais entrevistados e dos dados levantados, verifica-se que a crítica formulada por Marcelo Pedroso Goulart é amplamente vivenciada na prática, sendo que a atual organização estrutural do Ministério Público é apontada como um dos principais problemas para a efetivação da tutela coletiva, eis que gera um maior acúmulo de funções em cima de um só Promotor de Justiça que se vê diante de inúmeras questões complexas que demandam maiores esforços e que não podem ser devidamente analisadas ante ao imenso número de processos do dia a dia.

Atualmente, o Ministério Público de Minas Gerais se organiza especialmente de forma em que são órgãos de execução o Procurador Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, os Procuradores de Justiça, os Promotores de Justiça e Junta Recursal do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Jurdecon), conforme art. 4º, III, da Lei Complementar Estadual nº 34/1994.

Esta organização especial atribui aos Promotores de Justiça lotados nas Promotorias de Justiça espalhadas pelas diversas comarcas do Estado, a função de órgão de execução em primeira instância, sendo que a grande parte das atribuições e ajuizamentos de ações, inclusive na seara coletiva, ficam a seu encargo.

Em grande parte do Estado de Minas Gerais, as Promotorias de Justiça assumem o papel de Promotorias Gerais, não especializadas, que acumulam atribuições em todas as áreas de atuação do Ministério Público.

Diante disso, observa-se que, muitas vezes, os Promotores de Justiça se vêem obrigados a dar maior atenção a assuntos mais urgentes como a atuação na seara criminal ou na infância e adolescência, negligenciando a tutela coletiva, que, por si só, demanda mais tempo e estudo, tendo em vista a sua complexidade e especialidade.

Em João Monlevade/MG, devido ao porte da cidade, há três Promotorias de Justiça que dividem entre elas as funções ministeriais, sendo grande parte das

curadorias ligadas à defesa dos interesses difusos e coletivos se acumulam na 1ª Promotoria de Justiça da comarca, que além das mais diversas curadorias, ainda assume atribuições perante o Juizado Especial Criminal.

Além do mencionado acúmulo de atribuições concentrado nas mãos de um só Promotor de Justiça, a ausência de apoio técnico também se mostra um obstáculo na propositura das demandas coletivas, pois, muitas vezes elas cuidam de assuntos complexos que exigem conhecimentos técnicos, como perícias, que não são facilmente obtidas.

O caso específico da defesa ao meio ambiente, por exemplo, além de ser um assunto complexo, ainda se mostra completamente dependente de perícias para comprovar o dano ou o risco de dano ambiental. A falta de um apoio técnico interno ao Ministério Público cria a necessidade de requisitar a realização de perícias a órgãos da Administração Pública. Contudo, deve-se pontuar que, não por raras vezes, o próprio Poder Público quem causa a degradação ambiental, criando uma celeuma de difícil resolução.

Não se ignora o fato de que o Ministério Público de Minas Gerais possui um avançado Centro de Apoio Técnico (CEAT) que realiza um competente auxílio às Promotorias de Justiça em assuntos complexos que exigem perícias e posicionamentos técnicos em diversas áreas.

Todavia, por si só, o CEAT não consegue responder a todas as demandas de todas as Promotorias de Justiça do Estado, principalmente nas questões que demandam uma atuação mais presencial.

Ademais, em um Estado Federado com a proporção espacial do de Minas Gerais, há que se considerar a sobrecarga dos Centros de Apoio para lidar com questões provenientes de toda a região.

Como também mencionado, a dificuldade de cumprimento, por parte do Poder Executivo Estadual e Municipal, se mostra um empecilho para a eficácia das demandas coletivas, eis que a falta de instrumentos de coerção eficientes para dar resultados às decisões judiciais, acabam por deixar os interesses coletivos a mercê da boa vontade dos órgãos públicos.

A situação retro mencionada se faz muito presente nas demandas ligadas à saúde, já que muito embora exista uma decisão liminar por parte do Poder Judiciário obrigando o Estado a prestar determinado serviço, este se nega veemente a

executá-lo, de modo que se faz necessário adotar medidas extremas como o bloqueio de verbas públicas, a fim de dar eficácia à decisão judicial.

Por fim, noticia-se, ainda que a ocupação especial em comarcas se mostra um problema a ser enfrentado, eis que, muitas vezes, a própria natureza das demandas coletivas obrigam com que estas excedam os limites territoriais de uma comarca, de modo que difícil se torna o enfrentamento da questão por um só Promotor de Justiça.

Muito embora, atualmente, existam os Grupos de Atuação Especial e Redes de Atuação Integrada, que nada mais são do que grupos de Promotores de Justiça que atuam em conjunto para a resolução de demandas de alta complexidade, como ocorreu, por exemplo, com a situação da acidentalidade da Samarco, esses grupos não possuem a força necessária, eis que, como não são previstos em Lei Orgânica, sua criação e extinção ficam a deliberação da Administração Ministerial, sendo facilmente dissolvidas e efêmeras.

Ademais, os Promotores e Procuradores de Justiça atuantes nesses grupos, muitas vezes devem deixar de lado a Promotoria de Justiça em que são titulares para se dedicarem às atividades do grupo, causando prejuízo aos andamentos processuais.

Diante todo o exposto observa-se que, de fato, a atuação ministerial na seara coletiva apresenta falhas, de forma que a concretização e eficácia das demandas coletivas se mostra prejudicada, pelas próprias deficiências da instituição, principalmente no que tange a ocupação especial, de modo que se faz imprescindível a elaboração de um novo pensamento de ocupação espacial da instituição, para que se possa responder com mais efetividade os anseios sociais e não ocorra a perda de legitimidade do órgão ministerial, que poderia causar, até mesmo, a subtração de atribuições.

## **5 UMA PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO ESPACIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – AS PROMOTORIAS REGIONALIZADAS**

Como abordado no capítulo anterior, o Ministério Público brasileiro, atualmente, vive uma situação de crise, em que as novas atribuições adquiridas com o advento Constitucional de 1988 e o incessante aumento das demandas coletivas, muito ligados às recentes transformações sociais, não mais se harmonizam com a velha estrutura institucional, marcada pelo formalismo, demandismo e pela ocupação espacial em formato único de comarcas.

Nesse contexto, Goulart (2016, p. 29) apresenta quatro frentes de atuação para a devida superação da crise, sendo estas concebidas na perspectiva do plano estrutural, plano político e plano cultural da instituição.

Em sucinta análise, eis que o foco do presente trabalho são as mudanças estruturais da instituição, as mudanças no plano político se referem a uma maior democratização interna da instituição, com uma participação maior de todos os membros na tomada de decisões administrativas, além de um maior diálogo com as instituições civis e movimentos sociais, aproximando o órgão da sociedade a que defende.

Já no plano cultural fala-se numa superação do momento corporativista e de uma nova mentalidade para os membros da instituição, com a elaboração de uma nova Teoria do Ministério Público, externada, principalmente, pelos processos de capacitação e formação de seus agentes.

No que se refere ao plano estrutural, que será melhor analisado adiante, o Ministério Público precisa evoluir sua ocupação espacial de modo a superar a velha formatação de comarcas e acompanhar os interesses sociais, a qualquer escala em que se apresentem.

Goulart apresenta os principais moveis da regionalização do Ministério Público, definindo os dois objetivos gerais do movimento (2016, p.39):

A regionalização espacial aqui preconizada tem por objetivo: (i) fortalecer a capacidade de resposta do Ministério Público às demandas sociais, ou seja, promover ganhos de efetividade; (ii) garantir para a toda população de uma determinada região acesso a serviços de qualidade, ou seja, assegurar a equidade socioespacial. Esses objetivos somente serão alcançados quando a atuação do Ministério Público se desenvolver em unidades de atuação regionalizada dotadas de estabilidade compositiva, espacial e estrutural que apenas o modelo de Promotoria de Justiça garante

## 5.1 A Problemática da Estruturação Espacial em Escala única de Comarcas

Inicialmente, acerca da importância da correta ocupação espacial do Ministério Público para a efetivação da defesa dos direitos transindividuais, cumpre invocar a lição de Santiago (2016, p. 46-47):

Nesse contexto de integração organizacional ao meio social, que a influenciará, e vice-versa, e considerando também que os fatos sociais se distribuem sobre uma base territorial (cada acontecimento no mundo social tem relação a um espaço) é extremamente relevante que se estabeleça uma correta estratégia de ocupação do território ou, melhor dizendo, de organização espacial, sob pena de não conseguir apreender todos os fenômenos sociais nem neles interferir com eficiência, arriscando-se a ficar alienado a alguns deles ou a agir de forma insuficiente ou precária. A sua existência, com o *status* que lhe foi conferido pela Constituição Federal de 1988, só se justifica diante de uma efetiva defesa da sociedade e não apenas com atos, às vezes estereis, de mera postulação formal dessa defesa

Nesse diapasão, a estrutura ministerial em escala única de comarcas dificulta e, até mesmo, impossibilita, a defesa de interesses transindividuais que transcendem essa esfera, podendo, inclusive, quedar-se inerte à sua existência.

No tópico anterior, discorreu-se sobre toda a problemática prática da divisão espacial em comarcas, utilizando-se como base as Promotorias de Justiça da Comarca de João Monlevade/MG.

Neste tópico, será analisado o aspecto teórico, genérico, da espacialidade em comarcas. Goulart aponta (2016, p. 32-33) três patologias inerentes desse paradigma que acabam por prejudicar o desenvolvimento institucional na seara coletiva: a cumulatividade e generalismo, o isolacionismo e fragmentação institucional e o demandismo, como consequência lógica dos dois problemas anteriores.

A cumulatividade e generalismo foram fortemente exemplificadas no capítulo anterior, as Promotorias de Justiça alocadas em comarcas, principalmente as do interior, diante do baixo efetivo de agentes políticos, acabam por cumular diversas funções, de modo que o Promotor de Justiça titular deve atuar em todas as áreas que demandam a atuação ministerial, como a persecução penal, as atuações nos processos cíveis, infância e juventude, as demandas cartorárias, a execução penal, a probidade administrativa, entre outras curadorias ligadas aos direitos coletivos.

Desse modo, acaba por sobrecarregar o profissional, fazendo com que dê prioridade aos assuntos mais urgentes, como a atuação criminal e a infância e juventude e deixando de lado as demandas coletivas, que tomam mais tempo de estudo e são naturalmente mais complexas.

O isolacionismo e fragmentação institucional são inerentes à divisão espacial em comarcas, pois, por atuar nos limites de uma comarca, sendo titular único de uma Promotoria de Justiça, acaba por estimular a atuação isolada do membro do Ministério Público, causando problemas no enfileiramento, e até mesmo visualização, de situação que excedam essa espacialidade, já que, evidentemente, não se pode cobrar que os interesses sociais apareçam sempre nos limites de uma comarca.

Ademais, essa atuação fragmentada acaba por mitigar o caráter unitário do Ministério Público, de forma que cada membro atuando de forma individual, faz com que se perca a visualização da instituição como um todo, resumindo-a aos atos daquele membro.

Os dois problemas acima mencionados levam a um terceiro, o demandismo, com os Promotores de Justiça cada vez mais sobrecarregados com as diversas demandas sociais a que são apresentados e tendo que lidar sozinhos com todo o acúmulo de atribuições, acabam por ver, como melhor alternativa, a transferência da questão para o Poder Judiciário, propondo uma infinidade de ações que, muitas das vezes, não é o caminho mais eficiente para a resolução do problema.

Nesse ponto, diferencia-se o Ministério Público resolutivo e o Ministério Público demandista, ao passo em que a atuação deste é pautada pelo judicialismo e formalismo, vendo como o desaguar de seu labor a propositura de uma ação perante o Poder Judiciário, transferido para ele a responsabilidade da resolução da questão, aquele se vê investido de instrumentos suficientes para resolver os anseios sociais, como o Termo de Ajustamento de Conduta, as Recomendações, entre outros, de modo que não há a necessidade de se invocar o engessado Judiciário, dando uma resposta mais célere e eficiente à sociedade.

Com efeito, critica-se a irracionalidade de que o Ministério Público siga a mesma ocupação espacial do Poder Judiciário, como se fosse um mero agente processual, cujas funções estão resumidas na atuação mediante o processo.

Ora, se o *Parquet* tem uma missão constitucional completamente diferente do Judiciário, cujas atribuições, em muito, superaram sua atuação processual, qual seria o sentido de se organizar nos mesmos ditames?

Além disso, não é compatível que um órgão encarregado da defesa da sociedade se organize em uma escala única e uniforme, como se todas as demandas sociais, impreterivelmente, fossem aparecer sob a mesma espacialidade.

Sobre a questão, invoca-se, mais uma vez, o posicionamento de Santiago (2016, p.58).

O Ministério Público não exerce propriamente uma função jurisdicional, a cargo do poder judiciário, não possui também qualquer relação hierárquica com esse poder. A sua presença perante o judiciário não modifica a sua essencial social, de atributos especialíssimos. Diante de sai independência, inclusive para organizar-se como melhor lhe aprouver, por que de forma submissa deveria se recusar a uma discussão que lhe defina melhores critérios de ocupação espacial e simplesmente deveria aceitar um modelo de configuração pré-constituente? Nada de relevante ocorreu em 1988 que dispense uma nova forma de agir? Se a própria Constituição autoriza que por Lei Orgânica própria se defina sua organização, é porque não pode simplesmente o Ministério Público copiar os modelos de organização de outros poderes ou instituições, formatadas para finalidades muito distintas. Por isso é que foi tratado como órgão constitucional autônomo e independente

Há a necessidade de que o Ministério Público se organize de uma forma mais dinâmica e inteligente para vislumbrar e responder, eficientemente, os anseios sociais e conseguir cumprir, em sua totalidade, as suas missões constitucionais. Surge então a proposta de regionalização.

## **5.2 A Proposta de Regionalização do Ministério Público.**

Segundo pesquisas realizadas em 2012 pelo Núcleo de Políticas Públicas do Ministério Público de São Paulo, que visava definir as prioridades do Plano Geral de Atuação da instituição em 2013, dentre o tema desenvolvimento institucional, o subtema “regionalização” foi o mais comentado pelos consultados com 12% (doze por cento) de indicações, seguido pela subtema da “espacialização” com 11% (onze por cento) de menção (Goulart, 2016, p. 31).

Ainda, em 2016, foi produzido um diagnóstico pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público em que 82,7% dos Promotores de Justiça e 71,5% dos

Procuradores de Justiça se manifestaram favoravelmente à implementação das Promotorias Regionais (Goulart. 2016, p. 30);

Diante disso, verifica-se, claramente, que o movimento de regionalização do Ministério Público parte dos próprios membros da instituição, de forças internas que visam o desenvolvimento do órgão ministerial, tanto que todos os autores citados no presente trabalho são membros do próprio Ministério Público, ou seja, não se trata de uma demanda externa à instituição que, por óbvio, careceria de legitimidade e poderia estar viciada por interesses estranhos ao *Parquet*.

Goulart aponta (2016, p. 31) quatro âmbitos de atuação das Promotorias de Justiça Regionais que perpassam pelas esferas das macrorregionalização, mesorregionalização, microrregionalização e a atual das comarcas.

No que tange à macrorregionalização, fala-se em uma atuação que abrange toda a área estadual, sendo a Promotoria de Justiça Estadual responsável pela resolução das demandas que se apresentem nessa espacialidade.

Observa-se que a grande funcionalidade dessa Promotoria Estadual seria no enfrentamento de assuntos ambientais, que, normalmente, atingem uma esfera estadual de abrangência e de conflitos agrários que também aparecem sob essa espacialidade.

Ademais, a atuação ministerial nessa espacialidade poderia ser especialmente eficiente na fiscalização de políticas públicas estaduais.

Por sua vez, a atuação mesorregionalizada cuidaria de uma espacialidade maior do que a esfera da comarca, sem, contudo, abranger toda a área do Estado, podendo alocar certo grupo de Municípios.

As chamadas Promotorias Regionais seriam de extrema utilidade para o enfrentamento de questões como o crime organizado intermunicipal e os interesses coletivos oriundos de regiões metropolitanas, como habitação e urbanismo, saúde e mobilidade.

As Promotorias Distritais cuidariam de uma atuação microrregionalizada, ficando a seu encargo pequenos grupos ou comunidades que necessitam de uma especial atenção do Poder Público em razão de sua maior vulnerabilidade social que gera, sem dúvidas, uma maior demanda e necessidade de uma atuação mais centrada do Ministério Público.

Exemplifica-se a existência de uma Promotoria Distrital que focaria somente nas situações decorrentes de uma comunidade periférica de alguma grande cidade, cuidado dos assuntos relacionados à criminalidade, saúde, conflitos internos, entre outros interesses coletivos.

Por fim, não é a intenção que se exclua as Promotorias de Justiça divididas em comarcas, eis que, sem dúvidas, tal esfera de atuação é eficiente em diversas áreas, como persecução criminal municipal, a proteção da criança e do adolescente e, até mesmo, a função de fiscal da lei em processos cíveis, que não poderia adotar uma espacialidade divergente do Poder Judiciária, eis que intimamente relacionada.

Portanto, dentro dessa nova especialidade proposta por Goulart, tem-se a existência de quatro esferas espaciais de atuação do Ministério Público: a macrorregional feita pelas Promotorias Estaduais, a mesorregional feita pelas Promotorias Regionais, a local feita pelas Promotorias em comarcas e a microrregional feita pelas Promotorias Distritais.

Contudo, faz-se necessária a adoção de critérios orientadores dessa organização espacial, de forma que a competência de uma Promotoria não colida com a de outra, causa um verdadeiro embaraço de atribuições e, conseqüentemente, prejudicando a tutela coletiva.

Para tanto, Goulart apresenta sete critérios: o físico-ambiental, o político-administrativo exógeno, o socioeconômico, o socioespacial, os tópicos-temáticos, a complexidade da matéria e a complexidade espacial (2016, p. 35-36):

*físico-ambiental* – determinações e influências do meio natural (bacia hidrográfica; ecossistema);

*Político-administrativo exógeno* – forma como os Poderes Públicos se organizam espacialmente para a implementação de políticas públicas sociais (unidade administrativa que implementa a política pública em determinada região);

*Socioeconômico* – índices socioeconômicos e de desenvolvimento humano;

*Socioespacial* – deslocamento e localização dos antes no espaço (distribuição espacial do crime organizado, espaços de segregação compulsória das populações socialmente excluídas, mobilidade dos conflitos agrários);

*Tópicos-temáticos* – temas pontuais e relevantes (violação de direitos fundamentais no sistema prisional e nas unidades de internação de adolescentes);

*Complexidade da matéria* – temas que exigem conhecimento transdisciplinar (saúde, educação, meio ambiente, conflitos agrários, população de rua, tortura);

*Complexidade espacial* -reunião de temas complexos imbricados em um mesmo espaço (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, pólos econômicos regionais).

Definidos os critérios norteadores da regionalização, tem-se que as Promotorias Estaduais poderiam se dividir pelos critérios da complexidade da matéria e dos tópicos-temáticos.

Nesse sentido, poderiam ser criadas Promotorias Estaduais especializadas em defesa do meio ambiente, fiscalização do patrimônio público estadual, e da resolução de conflitos agrários. Ademais, pela área de abrangência essas Promotorias poderiam ser melhor amparadas com um estruturado apoio técnico, indispensável na resolução das demandas de maior complexidade que deve enfrentar.

Já as Promotorias Regionais poderiam se organizar levando em consideração critérios como o físico-ambiental, o político administrativo e o socioespacial, criando Promotorias focadas em certa região metropolitana ou em determinada região de proteção ambiental.

As Promotorias localizadas em comarcas poderiam manter a sua divisão temática, e semelhante às divisões do Poder Judiciário, dividindo a sua atuação em semelhança à distribuição das varas.

Por fim, as Promotorias Distritais, certamente, adotariam os critérios socioespacial, socioeconômico e da complexidade espacial, de modo a tutelar grupos ou comunidades vulneráveis e seu deslocamento no espaço físico, podendo se orientar na exata espacialidade das comunidades, como, por exemplo, as periféricas.

Portanto, estando definidas as formas de estruturação espacial do Ministério Público ante a regionalização e os critérios a serem utilizados nessa reorganização, necessário se faz, por derradeiro, apontar a forma com que essa mudança seria realizada.

Ante todo o exposto, foi devidamente delimitado o âmbito de atuação das diversas novas formas de ocupação espacial do Ministério Público, bem como apontados os critérios norteadores para a divisão de atribuições entre os órgãos de execução, além do meio legislativo necessário à realização da reorganização interna da intuição.

### 5.3 A Regionalização e a Modernização da Segunda Instância do Ministério Público

Muito se discute acerca da segunda instância do Ministério Público, já que a sua estruturação se vê arcaica, compatível com os princípios basilares da instituição.

Sabe-se que a atuação ministerial perante os Tribunais de Justiça é feita pelos Procuradores de Justiça, que são os membros do Ministério Público que chegam ao último patamar da evolução da carreira, passando, portanto, a atuar na segunda instância do Poder Judiciário.

De modo geral, os Procuradores de Justiça possuem atribuições muito restritas, eis que atuam somente na segunda instância, excluídas, ainda, as atribuições conferidas à Procuradoria-Geral de Justiça, exercendo, portanto, a única função de dar pareceres, opinando acerca do desenvolvimento do processo.

Cria-se, nesse sentido, um contrassenso, eis que o membro do Ministério Público de primeira e segunda entrância tem todos os poderes conferidos à instituição, podendo propor ações, realizar investigações e exercer uma atividade mais ativa na sociedade, contudo, quando atinge o patamar mais elevado da carreira, acaba por perder todas as atribuições, passando a se comportar somente como um assessor jurídico do Tribunal de Justiça.

Acerca da problemática mencionada, é o entendimento de Mazzili, discorrendo, inclusive, sobre a sua experiência pessoal como Procurador de Justiça (2016, p. 79):

Problemas existem, pois, na segunda instância do Ministério Público, mas em verdade muitas das críticas são injustas. Eu fui procurador de justiça por muitos anos; que me esforçava muito, como os que são procuradores se esforçam, para defender as teses da instituição e dar continuidade ao trabalho da primeira instância. Entretanto, ainda que seja um trabalho qualificado o do procurador de justiça, que na maioria das vezes é dedicado e zeloso, e ainda que bons pareceres possam influir positivamente na solução do caso concreto e até prequestionem matérias que poderão ser objeto de recursos especiais ou extraordinários, na verdade esse é um trabalho que fica aquém das potencialidades dos procuradores de justiça. Os procuradores de justiça podem fazer mais do que dar pareceres; podem fazer mais do que dar assistência jurídica aos tribunais; podem fazer mais do que prequestionar matérias para fins recursais, matérias essas que um bom trabalho dos promotores de justiça já poderia ter prequestionado. Afinal, o que isso evidencia, sobretudo, é a falta de melhor entrosamento entre as duas instâncias do Ministério Público, em prejuízo da defesa das teses de interesse da própria instituição.

Diante dessa situação, Mazzili apresenta algumas sugestões para a modernização da segunda instância do Ministério Público, dentre elas, destaca-se a unificação de atribuições entre os Promotores e os Procuradores de Justiça.

Segundo Mazzili (2016, p. 81) não há sentido no fato de os Procuradores de Justiça não poderem exercer as funções de propor ações e promover investigações, motivo pelo qual sugere que eles assumam a função de defender os interesses que, de alguma forma, ultrapassem o âmbito de uma comarca.

Verifica-se que essa ideia se coaduna perfeitamente com a proposta de regionalização apontada por Goulart, sendo que, nessa nova organização da instituição, caberia aos Promotores de Justiça a defesa dos interesses local e distritais, assumindo as Promotorias alocadas na espacialidade de comarcas e as Promotorias Distritais.

Já os Procuradores de Justiça poderiam gerir as Promotorias Regionais e Estaduais, que transcendem a esfera da comarca e se ocupam de situações mais abrangentes.

Observa-se que tal reestruturação institucional faz todo o sentido, ao passo de que um Procurador de Justiça que, obviamente, possui mais experiência e conhecimento, eis que exercer as atividades ministeriais há anos, ficará a encargo de situações mais complexas, lidando com demandas de direitos transindividuais amplos e o crime organizado, de modo que os Promotores de Justiça que, geralmente, possuem pouca experiência prática, defenderiam situações de baixa complexidade, como pequenas atividades criminosas e interesses coletivos locais.

Nesse diapasão, todo o caminho percorrido pelas instâncias iniciais do Ministério Público serviria como um treinamento para o Procurador de justiça que, ao chegar ao cume da carreira, teria bagagem suficiente para enfrentar situações de altíssima complexidade.

Dessa forma, as Promotorias ocupadas pelos Procuradores de Justiça poderiam ser mais bem equipadas com todo o recurso dispensado, hoje, às Procuradorias de Justiça, fazendo com que estejam preparadas para o enfrentamento das demandas apresentadas.

Nesse ponto, invoca-se, mais uma vez, o posicionamento de Mazzili (2016, p. 82/83):

[...] o membro do Ministério Público encarregado de atuar nesses casos que interessassem a mais do que a uma comarca poderia ser um procurador de

justiça; ele instauraria o inquérito civil, investigaria os fatos e propor a ação ou não conforme o caso. Para tanto, contaria com a estrutura completa de uma promotoria, só que ele seria como que um promotor regional, pertencente a nosso mais alto grau funcional, já que alcançou a última promoção da carreira. Esses procuradores seriam órgãos com atribuições regionais não só na área civil, mas também na área penal, pois, igualmente, há crimes de repercussão regional ou estadual, como frequentemente ocorre na criminalidade organizada.

Desde trabalhos anteriores, já tenho ousado cogitar desta ideia por que não fazer do promotor de justiça o órgão do Ministério Público na comarca, enquanto o procurador de justiça ficaria sendo o órgão com atribuições no Estado?

Por fim, Mazzili ainda aponta a possibilidade da extinção dos pareceres realizados pelas pela segunda instância do Ministério Público, de modo que os Procuradores de Justiça não mais teriam essa função.

Segundo o doutrinador, não há a necessidade de que o Ministério Público se manifeste, novamente, em segunda instância se o trabalho realizado pelos Promotores de Justiça atuantes em primeira grau, seja feito de forma satisfatória.

Portanto, tem-se que a nova espacialidade do Ministério Público estaria intimamente ligada com à modernização da segunda instância da instituição, sendo que a criação das Promotorias Regionais estaria condizente com a mudança de atribuições

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, ao longo do trabalho, foram definidos os direitos transindividuais como aqueles que superam a esfera do individual, sendo devidamente delimitadas as suas espécies como interesses difusos, coletivos em sentido estritos e individuais homogêneos, que se diferenciam pela sua titularidade, origem e divisibilidade, feitas as necessárias considerações e ressalvas quanto à última espécie.

Após, foi realizado um estudo acerca do Ministério Público passando por toda a sua historicidade para se observar a íntima ligação entre a instituição e a promoção do interesse público, destacando, inclusive, as suas principais garantias e princípios.

A partir de então, discutiu-se sobre a legitimidade do *Parquet* na defesa dos interesses transindividuais, analisando todos os dispositivos legais e constitucionais correlatos, bem como os recentes posicionamentos dos Tribunais Superiores reconhecendo, inclusive, a sua legitimidade na tutela dos direitos individuais homogêneos que até então, se trata de situação controversa.

Partindo das premissas apontadas no tópico anterior, questionou-se se vem o *Parquet* atuado de forma eficiente na defesa dos direitos coletivos, motivo pelo qual foi realizada uma pesquisa de campo junto às Varas Cíveis e Promotorias de Justiça da comarca para averiguar tal situação.

Com base nos dados coletados e no questionário realizado com os Promotores de Justiça atuantes em João Monlevade/MG, constatou-se que o Ministério Público não vem enfrentado a situação de forma adequada, existindo problemáticas e deficiências que impendem que a instituição cumpra, de forma plena, as suas missões constitucionais.

Dentre os problemas apontados, noticiou-se a estrutura do órgão ministerial e a sua ocupação espacial que acaba por sobrecarregar os agentes políticos que não vêem alternativa que não seja deixar de lado as demandas coletivas, que, por sua própria natureza, demandam mais atenção e reflexões.

Tal situação ilustrou bem a situação de crise apontada pelo doutrinador Marcelo Pedroso Goulart que sustenta que, atualmente, o Ministério Público enfrenta uma grave contradição, em que suas novas atribuições adquiridas com a

Constituição Federal de 1988 não se harmonizam com a sua atual estrutura física, nem com a mentalidade da instituição.

Portanto, foi apresentada uma proposta de uma nova ocupação espacial do Ministério Público que abandonaria parcialmente a divisão espacial em comarcas e criaria novos âmbitos de atuação funcional.

Com efeito, falou-se acerca da criação das Promotorias Estaduais, Regionais e Distritais que abrangeriam diversas esferas de atuação e estariam preparadas pra enfrentar a tutela coletiva, nas mais diversas escalas que aparecem as demandas apresentadas pela sociedade.

Por fim, aliou-se a regionalização com a modernização da segunda instância, como uma forma de reorganizar e unificar as funções do Ministério Público e proporcionar uma atuação mais coerente e inteligente aos Procuradores de Justiça.

Portanto, ao longo do trabalho foram respondidas todas as questões inicialmente feitas.

Com as mudanças propostas almeja-se uma melhor atuação do *Parquet* na seara coletiva, para que o órgão possa carregar e, eficientemente, fazer valer o título de defensor dos interesses sócias, que tanto representa o Ministério Público moderno e muito diz a respeito do verdadeiro sentido e valores da instituição.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro: Um Novo Ramo do Direito Processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 637332. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgamento em 24 nov. 2004. Disponível em <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1556366&num\\_registro=200400366892&data=20041213&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1556366&num_registro=200400366892&data=20041213&tipo=5&formato=PDF)>

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado Federal: Centro Gráfico, 1988;

\_\_\_\_\_. Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF. Senado Federal: 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078compilado.htm)> Acessado em 10 out. 2017

\_\_\_\_\_. Lei da Ação Civil Pública. Brasília, DF. Senado Federal. 1985. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)> Acessado em 23 out. 2017

\_\_\_\_\_. Lei Organiza do Ministério Público. DF. Senado Federal. 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)> Acessado em 23 out. 2017

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Ministério Público da União. DF. Senado. 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm)> Acessado em 30 out. 2017

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais. MG. Assembléia Legislativa de Minas Gerais. 1994. <[http://ws.mpmg.mp.br/biblio/normajur/normas/Lcp\\_34\\_atualizada\\_2007.htm](http://ws.mpmg.mp.br/biblio/normajur/normas/Lcp_34_atualizada_2007.htm)> Acessado em 02 nov. 2017.

CASTILHO, Ricardo. *Acesso à Justiça: Tutela Coletiva de Direitos pelo Ministério Público: Uma Nova Visão*. São Paulo: Atlas, 2006;

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos Para Uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [orgs.]. *Ministério Público: Pensamento Crítico e Prática Transformadora*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.;

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz; OGRIZIO, Anderson de Castro. *Manual do Promotor de Justiça: Teoria e Prática*. 2 ed. Bahia: Juspodivm, 2015;

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. *O Ministério Público e o Inquérito Civil: Aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio Ambiente, Consumidor, Patrimônio Cultural, Patrimônio Público e outros interesses*. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2009;

## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIOS

### QUESTIONÁRIO 1

(Dr. Rodrigo Augusto Fragas de Almeida)

- 1) **Há quanto tempo exerce a função como Promotor(a) de Justiça ? Durante este tempo de atuação, exerceu atividades predominantemente em comarcas do interior ou teve a oportunidade de atuar em grandes centros urbanos?**

R: 5 anos. Somente trabalhei em Promotorias de Justiça do interior (Medina, Corinto, João Monlevade e Ferros).

- 2) **Na sua percepção, quais são os benefícios da tutela coletiva na efetivação da justiça?**

R: A possibilidade de tutelar direitos que seriam impossíveis de tutelar através da tutela individual, uma vez que não seria economicamente viável.

- 3) **Qual a sua percepção acerca da tutela coletiva nas demais comarcas em que atuou? Conseguiu perceber diferenças significativas, em relação ao enfretamento da questão, entre a comarca de João Monlevade e outras comarcas?**

R: Sim, pois as demais comarcas em que atuei eram de primeira instância, com apenas um Promotor de Justiça. Em comarcas como João Monlevade, em que há divisão de tarefas há maior facilidade de o Promotor de Justiça dar atenção à tutela coletiva.

- 4) **Desde o seu ingresso na carreira ministerial, conseguiu perceber avanços ou retrocessos na concretização da tutela coletiva?**

R: Não houve avanço ou retrocesso significativo.

- 5) **No ano de 2016, foram propostas cerca de 39 ações civis públicas por todas a Promotorias de Justiça da comarca, sendo que dessas somente 06 tratavam de interesses essencialmente difusos ou coletivos. Em sua opinião tal numerário reflete a demanda apresentada pela sociedade ou existe uma demanda reprimida que não consegue ser efetivamente tutelada pelo poder público?**

R: Certamente há uma demanda reprimida, a qual não é satisfeita por falta de maior estrutura.

- 6) **No âmbito de atuação de sua Promotoria de Justiça, quais são as principais dificuldades e deficiências noticiadas na efetivação da tutela coletiva?**

R: Ausência de cumprimento de decisões do Poder Judiciário por parte do governo do Estado de Minas Gerais.

- 7) **O Promotor de Justiça do Estado de São Paulo Marcelo Pedroso Goulart discute sobre uma possível situação de crise vivenciada pelo Ministério Público, em que a atual/antiga ocupação espacial da instituição não seria compatível com as novas atribuições adquiridas pelo órgão ministerial após a Constituição de Federal de 1988. Você concorda com esse posicionamento? Caso positivo, durante o exercício de suas funções, você vislumbra essa crise apontada por Goulart ?**

R: Concordo, atualmente o Ministério Público não deveria apenas adotar o critério espacial (divisão por Comarcas), mas adotar Promotorias Regionalizadas, especializadas em questões de maior complexidade, como patrimônio público e meio ambiente, por exemplo.

- 8) **Em 2012, o Ministério Público de São Paulo realizou uma ampla consulta objetivando definir prioridades para o Plano Geral de Atuação 2013, dentre o tema do “desenvolvimento institucional”, os subtemas mais mencionados foram: a) Regionalização; b) Especialização; c) Apoio Técnico. Você já**

**ouviu falar desses temas? Caso positivo, acredita que eles poderiam auxiliar numa maior efetivação da tutela coletiva?**

R: Sim. A única saída para a efetivação da tutela coletiva é a regionalização e a especialização, pois em regra trata-se de matéria técnica.

**9) Especificamente acerca da Regionalização, muito se critica acerca da deficiência da atual configuração das Promotorias de Justiça em comarcas, diante da dificuldade de enfrentamento de questões mais amplas. Na sua concepção, as Promotorias Regionais seriam uma forma de suprir essas dificuldades?**

R: Sim, em razão da maior facilidade de lidar com questões de alta complexidade.

**10) Atualmente, muito se vê acerca da atuação dos Grupos de Atuação Especial e Redes de Atuação Integrada. Acredita que esses sistemas poderiam ser um primeiro passo para a implementação de uma atuação mais ampla e regionalizada do Ministério Público?**

R: Sim, mas apenas como um primeiro passo.

**11) Acerca da Especialização, você se sente preparado(a) para atender demandas de todas as áreas de atuação do Ministério Público? Acredita que uma maior especialização dos membros poderia resultar em uma tutela mais eficiente dos direitos coletivos?**

R: Não, pois algumas áreas de atuação do Ministério Público exigem um conhecimento muito amplo da matéria, o que é impossível quando um Promotor de Justiça atua com matérias diversas. A especialização do membro do Ministério Público certamente resultaria em uma tutela mais eficiente dos direitos coletivos, decorrente de sua capacidade de estudar um determinado assunto com maior profundidade.

**12) Em relação ao Apoio Técnico, você se sente bem amparado(a) pelos sistemas de apoio às Promotorias de Justiça?**

R: Depende. Alguns centros de apoio são excelentes, como o centro de apoio eleitoral. Outros nem tanto.

**13) Na sua concepção, seria uma melhor forma de efetivar a tutela coletiva a criação de novas Promotorias de Justiça ou um melhor amparo técnico às Promotorias já existentes?**

R: A criação de Promotorias de Justiça regionais, deixando para as Comarcas a atuação na área criminal, cível e infância e juventude.

**14) Na sua opinião, qual seria a melhor forma de se tutelar os direitos coletivos de forma mais eficiente?**

R: Uma especialização de Promotorias e um investimento em capacitação de Promotores, Procuradores e Servidores, visando aumentar a capacidade de resolução de problemas.